

Luis Alberto Romero

El estado y sus problemas. Tres intervenciones sobre el estado argentino, las instituciones y la política (2008)

EL PROBLEMA ESTÁ EN EL ESTADO

Luis Alberto Romero

En Agora. Espacio regional de Historia y Ciencias Sociales. Revista de La Fundación Cultural, n° 37, Santiago del Estero, diciembre de 1008, p. 53-56.

En los últimos veinticinco años los argentinos hemos discutido en profundidad los problemas de la democracia y sus posibilidades, en relación con nuestras tradiciones, nuestra cultura política, nuestra sociedad y nuestra ciudadanía. Una de las principales funciones de la democracia es designar a los funcionarios que van a gobernar el estado. Conviene entonces dedicar alguna reflexión a las características y la calidad de ese instrumento, que condiciona la capacidad de acción de sus gobernantes.

La Argentina tuvo un buen estado

El Bicentenario invita a las miradas de largo plazo, que en este caso nos llevan a finales del siglo XIX, cuando se consolidó el estado argentino. Durante unos cien años –hasta mediados de la década de 1970- la Argentina tuvo un estado potente, que ejecutó los diversos proyectos elaborados por los grupos dirigentes e impulsó el desarrollo de la sociedad.

El estado tuvo un peso decisivo en el gran crecimiento entre 1880 y la Primera Guerra Mundial, tanto para organizar las fuerzas productivas como para volcar una parte de los extraordinarios beneficios en el desarrollo de la sociedad. Tal el caso de la excelente escuela pública. Sería difícil exagerar su importancia en la conformación de una sociedad abierta, móvil, integrativa y democrática. El impulso del mercado externo, esencial en ese crecimiento, comenzó a amainar después de 1914 y concluyó en 1930. En ese momento el estado presidió el gran cambio por el que se pasó de una economía abierta e integrada al mundo a otra cerrada y casi autárquica, volcada al mercado interno y centrada en la industria. Las reformas de Pinedo y Prebisch, en los años treinta, y las de Perón, en la segunda posguerra, son los hitos de este cambio, que aseguró el mantenimiento de la onda de crecimiento de la economía y de integración de la sociedad.

Después de 1952, en una coyuntura diferente, el estado convocó a los capitales extranjeros y los orientó hacia el crecimiento interno. Los nombres de Frondizi y Krieger Vasena, y aún el del último Perón, cada uno a su manera, pueden asociarse con esta fase desarrollista, en la que se completó el proceso de sustitución

de importaciones y de integración económica. Visto en perspectiva, fueron políticas exitosas: en 1973 la economía argentina había alcanzado una madurez que hoy sorprende.

Estado e intereses

Hay otra cara de esa historia estatal, que lleva a un balance menos optimista. En una sociedad moderna, una de las funciones del estado es regular los distintos intereses, establecer las reglas de juego y arbitrar en los conflictos. También es tarea del estado construir y fortalecer los espacios en los que los intereses han de confrontar, de modo que los conflictos conduzcan a acuerdos y transacciones.

En una república democrática, uno de los espacios fundamentales de la negociación es el Congreso. Por muchas razones, en la Argentina el Congreso nunca funcionó demasiado bien, de modo que el grueso de las relaciones entre el estado y los intereses corporativos circuló por otros lados: algunos públicos, como las convenciones colectivas de trabajo, y otros más recoletos, como los discretos acuerdos entre los gobernantes y los representantes de las principales corporaciones.

Una de las características que todo el estado argentino potente fue la gradual transformación de las políticas activas, destinadas a promover determinados sectores o actividades, en franquicias o prebendas. No hay una línea clara que separe la promoción, justificada en el interés general, de la prebenda concedida a un grupo amigo, o simplemente a un amigo. La clave está en el estado, y su compromiso, mayor o menor, con el interés general.

Otra característica de nuestro estado fue la gradual inclusión en sus agencias de funcionarios que se habían formado en la defensa de los intereses corporativos y que, al ingresar en ellas, probablemente tenían una actitud benévola hacia ellos, o simplemente se habían acostumbrado a mirar las cosas desde su punto de vista. A medida que el estado incrementaba su capacidad de intervenir, más era lo que podía conceder graciosamente y más importante la acción de quienes lo colonizaban, como ha dicho Guillermo O'Donnell de manera muy expresiva.

Esto definió la característica principal de los conflictos de la Argentina próspera: antes que confrontación entre diversos intereses hubo una acción sobre este estado, convertido en botín del triunfador. La lucha corporativa constituyó el revés de la trama de distintos tipos de acciones políticas, cuyo propósito era muchas veces lograr resolución ministerial que orientara hacia algún sector los beneficios que el estado podía conceder.

Achicar el estado

En los primeros años de la década del setenta estos conflictos sectoriales llegaron al paroxismo. Por entonces maduró entre los sectores dominantes y en las fuerzas armadas la idea de que era necesario achicar el estado. Dos ideas de índole distinta se sumaron aquí. Por una parte, la corriente internacional neoliberal, que

reaccionaba en contra del estado de bienestar y consideraba que para recuperar la dinámica de la economía capitalista era necesario reducir sus funciones de regulación y redistribución. Por otra parte, una convicción, surgida de la experiencia local, acerca del papel del estado en la conflictividad social, alimentando y engordando a los intereses corporativos que a la vez que animaban los conflictos, despedazaban al estado. Achicar el estado tendría así la doble función de reducir el botín, disminuir la capacidad de acción de las corporaciones – la sindical en primer término- y permitir un renovado crecimiento de la economía. Esa tendencia sin embargo chocó con los intereses de quienes, coincidiendo en general con esa filosofía, no querían renunciar a sus propios beneficios prebendarios.

Así, las reformas estatales tuvieron siempre un doble carácter. Durante el Proceso, es decir la última dictadura militar, el ministro Martínez de Hoz aplicó los principios neoliberales que, como ocurre habitualmente, supusieron una intervención estatal muy fuerte, por ejemplo con la regulación de la tasa de cambio, y crearon ventajas coyunturales –queridas o no- para los grandes operadores financieros. Pero a la vez los militares –una poderosa corporación, más allá de su pretensión de salvadores de la patria- aprovechó plenamente la administración del estado y sus agencias con los muy conocidos mecanismos prebendarios, como ocurrió, por ejemplo, con la organización del Campeonato Mundial de 1978.

El estado que los militares dejaron a los gobiernos democráticos que vinieron luego estaba en estado calamitoso. El endeudamiento externo –la otra cara de la especulación financiera de los primeros años- constituyó un límite y un problema para los gobernantes, obligados a la negociación permanente con los organismos internacionales de crédito. Las agencias estatales quedaron diezmadas por la depuración política. Lo más grave: el estado clandestino y su forma de operar contaminó irremediablemente al estado corriente, diurno, como se advierte, de manera extrema, en los organismos policiales y la justicia. La ética del funcionario –recuérdese la insistencia de Max Weber sobre este punto- no sobrevivió a la experiencia. La sociedad toda relativizó el valor de la norma o de la ley, permanente y sistemáticamente trasgredida desde el estado. Quizá como respuesta comenzó a desarrollarse, hasta la hipóstasis, la noción de los derechos de la sociedad sobre el estado.

El estado de la democracia

En 1983 no había una idea clara del deterioro de la herramienta estatal y de los límites que esa incapacidad imponía a los gobernantes democráticos. Así, Raúl Alfonsín unió a su programa democrático la promesa de que el estado se haría cargo de las necesidades básicas de la sociedad y retornaría la calidad tradicional de las prestaciones estatales básicas. Entre los logros de su gobierno puede apuntarse un exitosa aunque efímera contención de la inflación, con el novedoso Plan Austral, y una notoria reducción del prebendarismo. No es poco. Pero no pudo encuadrar los conflictos corporativos, que resurgieron con vigor y que él

creía poder enfrentar combinando la argumentación racional y la solidaridad. Mucho menos pudo resolver el problema del endeudamiento externo. Por otra parte, la reforma estatal indispensable, que quizá podría haberse encarado entonces con criterios de eficiencia y equidad social, no tuvo un lugar prioritario en su agenda.

La crisis de 1989 y la hiperinflación fueron la primera manifestación, explícita e innegable, de la crisis estatal. Con ese trasfondo, Carlos Menem retomó el programa de reforma del estado, que el Consenso de Washington había planteado recientemente, de manera clara y didáctica, en la agenda pública. Menem encontró en esa crisis, y en el consenso de que se estaba ante una crisis que gustaba llamar “terminal”, la ocasión para construir un poder presidencial fuerte, sin transgredir la normativa institucional republicana. En efecto, fue el Congreso el que votó sucesivas leyes que, con motivo de la emergencia, delegaban en el presidente sus propias atribuciones, tanto en cuestiones presupuestarias o impositivas como en materia de privatización de empresas estatales. Por otra parte, el Congreso y la Corte Suprema convalidaron los avances realizados por el presidente, especialmente en el caso de los decretos de necesidad y urgencia. Hubo así un salto notable en el camino de lo que hoy se llama el “decisionismo” presidencial y la “democracia delegativa”.

A ello contribuyó también la cultura política peronista, común al presidente, a quienes delegaban en él esos poderes y a una parte sustancial de la ciudadanía, que convalidó esta situación con su voto en sucesivas elecciones, exitosas para el gobierno. El peronismo tenía y tiene, en efecto, una tradición de liderazgo personal y de conducción, y de escaso aprecio por la institucionalidad republicana, sobre todo si puede aducirse que esas “formas” afectan una práctica más sustancial de la democracia. Si bien el programa aplicado –en cuyo centro estaban las privatizaciones– no encajaba demasiado con lo que había sido la tradición peronista en materia de democracia “real” –entendida como políticas populares y redistributivas– la combinación de consenso de emergencia y liderazgo personal permitieron neutralizar las críticas surgidas de la ortodoxia peronista.

La exitosa salida de la emergencia se debió principalmente a la concurrencia de un nuevo ciclo financiero internacional positivo y a la adopción del programa de convertibilidad monetaria que en los años iniciales fue exitoso y suscitó un amplio apoyo. Todo eso sumado al crédito ganado por el gobierno con su política de privatización de empresas públicas, que no solo constituyó un test de ortodoxia neoliberal –más apreciado por venir del fondo de la tradición populista– sino que benefició a todos los directamente interesados: los acreedores, los contratistas y hasta los sectores sindicales que podrían haberse opuesto. Por otra parte, su ejecución estuvo bastante lejos de lo que eran las recomendaciones del Consenso de Washington o el Banco Mundial, por lo apresurado de su ejecución, la escasa preocupación por salvaguardar los intereses del estado y de los usuarios, es decir de la sociedad, y la casi licuación de los mecanismos de control.

Hubo mejoras en los servicios públicos privatizados –más en unos que en otros– pero en la cuenta total, no compensaron la deserción del estado del conjunto de sus obligaciones. En momentos en que la marcha general de la economía contribuía a la polarización de la sociedad, hasta llegar a la segmentación, el estado renunció a tener un papel activo en la educación, la salud y hasta la seguridad, limitándose a asistir a quienes no podían acceder a la oferta privada. Hubo así un cruce entre la lógica reformista, encarnada paradigmáticamente en el Banco Mundial, y la aplicación exagerada del programa neoliberal por un gobierno que encontraba allí la forma de construir poder. En ese sentido, la reforma educativa es ejemplar: la muy encomiable tarea de actualización curricular se superpuso con una reforma más estructural, cuya gestión el estado nacional transfirió a los estados provinciales, carentes de recursos económicos y técnicos para encararla. El resultado fue, en la mayoría de los casos, y muy especialmente en la provincia de Buenos Aires, el derrumbe de la institución escolar.

La reforma estatal de los noventa tuvo otro costado, si se quiere paradójico: multiplicó las posibilidades del prebendarismo, pues puso en manos del estado, al menos transitoriamente, una inmensa masa de recursos, que debía asignar entre distintos postulantes privados. Perduró y creció así uno de los rasgos patológicos del viejo estado, multiplicado por la reducción de los controles institucionales, la conciencia de emergencia y un cierto laxismo moral propio de la cultura política peronista. En ese contexto, la corrupción estatal –un mal normal de cualquier estado, si se quiere– creció de una manera espectacular hasta convertirse en un verdadero problema de las políticas públicas y del estado. La conciencia pública de este problema, en momentos en que se preparaba una nueva crisis, permitió fundamentar la campaña política de la opositora Alianza, que en 1999 derrotó al oficialismo, en el argumento del combate a la corrupción. La práctica del gobierno de la Alianza mostró que la corrupción estaba instalada de tal modo que podía involucrar incluso a quienes querían combatirla. La crisis de 2001 mostró, finalmente, que la corrupción era apenas uno de los problemas de la economía argentina, y no el más serio.

El estado a la salida de la crisis

Desde 2002 el país comenzó a salir lentamente de su crisis. Se combinaron los efectos de un ciclo internacional positivo, particularmente para los países exportadores, con contundentes decisiones políticas, destinadas a repartir, de manera un poco azarosa, los costos de la crisis: devaluación, pesificación, renegociación de la deuda. Hoy sabemos que el factor principal para superar la crisis fue el espectacular impulso recibido desde el mercado internacional. Cuando advertimos que ese impulso concluye, nos preguntamos si acaso no se habrá dejado pasar la oportunidad de aprovecharlo mejor. Eso coloca la cuestión en el estado, y en las políticas de estado, que más allá de los cambios de gestión política, deberían definir un rumbo.

¿Qué es exactamente el estado? Son sus agencias, sus funcionarios y el sistema normativo que permite su acción social, controlando e impulsando, combinando injerencia y distanciamiento. También, un cierto espíritu de cuerpo de esos funcionarios, relacionado con la importancia asignada a los méritos, a la capacitación y al honesto servicio público. Hemos señalado su largo deterioro, en la Argentina de la crisis, y podemos preguntarnos ahora cuánto se ha hecho, en estos años de bonanza, para reconstruir la maquinaria estatal. Para decirlo muy brevemente, lo que el actual gobierno ha aportado –además de una profundización del prebendarismo y la corrupción– han sido el secretario Moreno, expresión extrema pero paradigmática de un modo de gestión estatal, y la política hacia INDEC, expresión a su vez de la escasa preocupación e interés por el diseño de políticas de largo plazo.

Pero sobre todo, el estado es, de acuerdo con la feliz expresión de Émile Durkheim, el lugar donde la sociedad piensa sobre sí misma. Durkheim imaginaba una circulación de la reflexión desde los funcionarios y gobernantes –el núcleo pensante– hacia los organismos representativos –el Congreso–, la opinión pública –la prensa, los partidos– y las distintas organizaciones de la sociedad civil. Una circulación que finalmente volviera al punto de origen y se tradujera en decisiones consensuadas, es decir las famosas políticas de estado. Consultar, incorporar las opiniones del otro, encontrar los acuerdos, tomarse para ello todo el tiempo que sea necesario para pensar. Si eso es en esencia el estado, este equipo gubernamental está muy lejos de ello.

La Argentina decadente en la que nos toca vivir recibió un don, una oportunidad: unos años de tregua. Debimos usarla para reconstruir el estado y para pensar, desde allí pero en conjunto, que rumbo darle a la Argentina, que lo perdió hace más de treinta años. Probablemente hemos dejado pasar una gran oportunidad para la reflexión, para elaborar eso que algunos llaman un “proyecto nacional”. En los años que vienen, esas cuestiones generales quedarán postergadas –es lógico– por otras mucho más urgentes: cómo sobrevivir cotidianamente. Solo cabe esperar que la crisis no signifique, otra vez, un argumento para renunciar a nuestras responsabilidades.

EL ESTADO EN EL BICENTENARIO

Luis Alberto Romero

Panel Pensar dos siglos: memoria e Historia. Organizado por la Comisión Bicameral de Conmemoración del Bicentenario de la Revolución de Mayo y de la Declaración de la Independencia. Congreso de la Nación, de de 2009. Ponencia. "Problemas del estado en la Argentina del siglo XX".

Un aniversario como el del Bicentenario indudablemente motiva las reacciones más variadas. Me parece que constituye un desafío intelectual examinar lo que hemos sido a la luz de los problemas del presente y de nuestros proyectos futuros. Para este ejercicio, que necesariamente es analítico, he elegido un problema acotado pero que me parece importante: el del Estado argentino, el vapuleado Estado argentino. Dejo al costado, conscientemente, cuestiones íntimamente conexas como las de la República, la Nación y la democracia.

Dicho muy brevemente, y examinando los dos siglos cuyo aniversario conmemoramos, encuentro tres grandes etapas. Las primeras siete décadas de la vida independiente culminaron hacia 1870 o 1880 con la puesta en pie de un Estado esquemático pero ya firme. La segunda etapa, que me interesa especialmente, cubre los cien años que llegan hasta la década de 1970. En ese largo período tuvimos un Estado con dos características contradictorias: un Estado potente y a la vez colonizado. La última etapa, en la que le toca existir a nuestra democracia, es la de un Estado desarticulado, corroído e impotente, incapaz de hacerse cargo de sus tareas más elementales.

Quiero examinar dos aspectos de los muchos que incluye la cuestión del Estado. Por un lado, su burocracia y sus agencias, y por otro lado, la capacidad del Estado para proyectar políticas estables.

Visto en perspectiva, la Argentina tuvo un Estado potente, capaz de proyectar políticas sostenidas; se lo aprecia en el desarrollo de sus agencias estatales, de su personal, y en la capacidad de injerencia en distintos aspectos de la vida social, en la capacidad para impulsar el crecimiento económico y la integración social, la inmigración masiva, las migraciones internas, y luego de 1930, la de los países limítrofes en los años 60. Se lo aprecia también en el empleo, la educación, la salud o en casi cualquier campo donde el Estado actuó y donde puede apreciarse hoy, a la luz de su decadencia, la eficiencia pasada y la calidad que tuvieron sus agencias y sus agentes.

Este Estado potente fue, a la vez, un Estado colonizado, según la gráfica expresión de Guillermo O' Donnell. A lo largo del siglo XX el Estado pudo realizar una eficaz

tarea de arbitraje y regulación de los conflictos, de identificación y reconocimiento de los intereses en juego. Pero a la vez desarrolló una enorme capacidad para conceder franquicias, derechos exclusivos, privilegios y progresivamente también prebendas. Son dos caras de la misma historia. El Estado de la justicia social fue a la vez el Estado de la fantástica franquicia sindical. El Estado desarrollista fue, a la vez, el de las leyes de promoción. En la etapa siguiente -podría decirse en la etapa superior, cada uno de esos intereses, receptor de una franquicia o privilegio, ingresa en la burocracia estatal, coloca allí sus hombres o sus representantes y comienza a orientar la acción del Estado en su beneficio.

Desde el punto de vista de las burocracias estatales, de las agencias estatales, esto fue calamitoso. La colonización erosionó la calidad del funcionariado, deterioró las agencias y alejó la posibilidad de que el Estado trabajara en favor del interés general. Por el contrario, cada interés o corporación instalado en la agencia estatal respectiva compitió, dentro del Estado, por el botín estatal. Fue un Estado que acunó a las sucesivas "patrias" y sigue haciéndolo.

¿Qué ha cambiado en los últimos treinta años? Se perdió la potencia del Estado pero quedó la colonización. Y la colonización sin controles derivó en corrupción. Esto es el resultado de programas conscientes y deliberados, como aquel que proclamó que achicar el Estado es agrandar la Nación, pero también es el resultado de ataques arteros, quizás en nombre de su defensa, que troncharon o desmontaron las mejores agencias del Estado. Siguen desapareciendo delante de nuestros ojos. Las privatizaciones de los 90 permitieron que sectores ya instalados en el Estado se quedaran con porciones de su patrimonio, un proceso que sigue desplegándose en la fase de la reestatización. El Estado sigue siendo el botín de quienes lo controlan, y el interés general o el bien común, una aspiración cada vez más lejana.

La segunda cuestión a la que quiero referirme es la de los llamados "proyectos", es decir, las políticas que se desarrollan sostenidamente y que de alguna manera expresan los acuerdos de la sociedad y procuran atender al interés general. ¿Cómo se elaboran esas políticas? Un caso exitoso y conocido es el llamado "proyecto del 80", correspondiente al gran crecimiento argentino entre 1880 y la Primera Guerra Mundial. ¿Pero hasta qué punto fue un proyecto intencional? Es cierto que en las políticas del 80 se advierten varios consensos básicos. Pero es una armonía percibida a posteriori, algo así como un camino hecho al andar. Visto más de cerca, el célebre proyecto requirió de treinta años de ásperas discusiones, desarrolladas con el fragoroso fondo de la Guerra Civil, antes de llegar en 1880 a un cierto equilibrio, roto sin embargo apenas diez años después.

Con la perspectiva que da la distancia, hoy podemos asegurar que esos consensos -por ejemplo, la república, la educación, la inmigración, los ferrocarriles - echaron las bases de un crecimiento formidable. Esa experiencia puede darnos una lección para el presente.

La intervención estatal fue decisiva. Aquel era un Estado eficaz, no trabado todavía por intereses encastillados en distintas corporaciones, una situación que sin duda no se repetirá.

El proyecto del 80 ha alimentado a lo largo del siglo XX lo que llamaría la ilusión tecnocrática. Hasta hace poco era como un pensar las decisiones estatales en términos de proyectos y planes elaborados por expertos. En la Argentina de Prebisch y Perón a Frondizi y Onganía, toda una cultura política y económica nos acostumbró a valorar esa visión tecnocrática de las decisiones orientadas idealmente por un plan nacional de desarrollo. A la luz de los comentarios que hacía antes, cabe subrayar que en esos proyectos se aprovecharon intensamente las capacidades y saberes estatales. Se crearon órganos como el Consejo Nacional de Posguerra o el Consejo Nacional de Desarrollo, pero a la vez se minusvaloró el debate público, la confrontación de intereses y opiniones, la construcción del consenso a través del disenso, que podría haber sido quizás la lección del 80.

Otra versión común de esta manera de entender la elaboración de las políticas estatales bajo la forma de proyectos, otra versión de esta idea de proyecto, es la idea del llamado proyecto nacional. Usualmente el proyecto nacional es primo hermano de los también así llamados: ser nacional, identidad nacional, movimiento nacional y doctrina nacional. Desde comienzos del siglo XX, nuestra cultura política incubó lo que a mi juicio es una versión malsana o patológica del nacionalismo, ligado a la idea de homogeneidad y de unidad esencial de la Nación, que se define en contra de un enemigo que es declarado como ajeno a la Nación, externo a ella.

Algún, una institución, un movimiento político, un dirigente, se atribuye esta encarnación de la Nación y define quiénes están incluidos en la Nación y quiénes deben ser excluidos como enemigos, de la Nación o del pueblo. Cada uno en su momento, desde el Estado, declaró encarnar un proyecto nacional y definió sus enemigos. Todos juntos contribuyeron al ensañamiento faccioso y a la espiral de violencia de la que salimos hace apenas dos décadas. Esta escalada de violencia fue el paradójico final al que se arribó en nombre de pretender la unidad y la armonía.

Frente a estas dos alternativas, la tecnocrática y la esencialista, quizás debamos aspirar a otra alternativa, para la formulación de nuestros proyectos, más adecuada para la democracia institucional y republicana en la que declaramos querer vivir. Émile Durkheim, sociólogo francés y también eminente republicano, escribió que el Estado es el lugar donde la sociedad piensa sobre sí misma. Concebía un pausado proceso reflexivo, que se inicia en el gobierno, circula por las agencias estatales, los órganos representativos y la opinión pública, y culmina en la elaboración de políticas de largo plazo conforme al interés general. Se trata de una forma de diseñar políticas que articula el Estado con la sociedad, que considera diferencias de intereses y opiniones, y extrae de la discusión de esas diferencias el impulso para constituir el interés general.

A la luz de estas reflexiones, concluyo señalando dos cuestiones que puedan servir para el futuro. La primera se refiere a la importancia que tiene el Estado como herramienta para ejecutar las políticas acordadas. Por donde lo miremos, nuestro Estado está hoy maniatado por los intereses instalados en él y casi licuado por una corrupción que no es sólo de las personas sino de las mismas normas y valores. No hay proyecto posible si el Estado no recupera sus capacidades y su autonomía.

Por otra parte, si la Argentina ha de seguir siendo democrática y republicana, el proyecto resultante deberá ser el producto de la razón más que de la emoción. Se construirá en la mesa del debate y no en los balcones unánimes o las mesas de tres. Será el resultado de una discusión abierta y plural antes que de un monólogo excluyente. En suma, volviendo a Durkheim, de la reflexión de la sociedad sobre sí misma.

GOBIERNO, PROVINCIAS, ESTADO Y POLÍTICA: LA COPARTICIPACIÓN FISCAL.

Luis Alberto Romero

Encuentro: Hacia una Visión País Compartida: Argentina 2016. - "Partidos Políticos y Federalismo" Organizado por la Red de Acción Política. Rosario - Santa Fe - 18 al 20 de septiembre de 2008

Muchísimas gracias por la invitación, que además de agradable, me está resultando realmente muy educativa. Soy historiador, y voy a hablar de cosas del pasado que me parece, encierran explicaciones, o al menos, preguntas útiles para el presente. Me voy a ocupar, de manera esquemática, de la relación que existe desde fines del siglo XIX, entre el partido político gobernante, el Poder Ejecutivo Nacional, y los gobiernos provinciales; una relación que me parece está en el meollo de la cuestión del federalismo. Secundariamente, voy a hacer algunos comentarios sobre las formas de negociación entre el gobierno nacional y las provincias en materia de reparto de los fondos públicos. Ambas cuestiones me parece que hoy tienen cierta actualidad.

1.

Comienzo con el período que va desde 1880 a 1916, es decir, entre la consolidación del Estado nacional en 1880, y el advenimiento del radicalismo yrigoyenista. Hacia 1880 se termina de configurar el régimen institucional federal establecido en la Constitución, precisamente en el momento en que la relativa igualdad entre las provincias, que era la clave de este sistema, pierde toda verosimilitud. Una parte del país crece espectacularmente, y otra se queda y retrocede. Muchas provincias que tiene un peso político institucional muy importante -por ejemplo, dos senadores- empiezan a ser financieramente poco viables, y sólo pueden subsistir con recursos de las más ricas, que el gobierno central les transfiere de distintas maneras.

Veamos primero cómo contribuyen las provincias al mantenimiento de un régimen político presidencialista. En esta época hay pocos ciudadanos, poca participación electoral, y una fortísima incidencia en los resultados electorales por parte de los gobernadores. Cada gobernador "produce" la elección en su provincia, en el sentido de que tiene una incidencia fortísima sobre el resultado. El Presidente articula a esos gobernadores, los organiza y disciplina, y obtiene el apoyo o el consenso, por ejemplo, para designar a quien será su sucesor. El instrumento político de esa articulación es el Partido Autonomista Nacional, el PAN, también conocido más familiarmente como la Liga de Gobernadores. Es un partido sin afiliados, ni programa, ni convención partidaria, pero sumamente eficaz, no para gestionar elecciones democráticas, sino para gestionar el orden institucional. El jefe del PAN es el Presidente de la Nación, y es por eso que se habla de "unicato", o

unificación de la conducción del estado y de la política. El jefe del estado utiliza un recurso institucional fuerte, la intervención provincial, para zanjar en última instancia los problemas en cada una de las provincias. Visto en el largo plazo, y dejando de lado muchos episodios, las cosas funcionaron bastante eficientemente. Poco federalismo quizás, pero bastante orden y administración.

Quiero destacar dos características de este funcionamiento. La primera: las candidaturas de las provincias se negocian entre el Presidente, el gobernador, y quizás los senadores. La pregunta es entonces, ¿a quién representan los representantes?, ¿a las provincias, o al gobierno nacional? La segunda característica se refiere a la circulación de los recursos. El apoyo político de las situaciones provinciales se asegura mediante la redistribución de ingresos, realizada desde el estado central de maneras diversas y con alcances diferentes. Un caso extremo es el de la provincia de Tucumán, cuya industria azucarera fue financiada por el Estado, y luego por los consumidores de Buenos Aires o Rosario, que pagaban caro lo que hubieran podido conseguir barato. Otro caso de redistribución se da entre aquellos dirigentes y los notables de cada provincia, que hacen su carrera política en la Capital y, paralelamente, construyen sus fortunas personales; por ejemplo, adquieren estancias en la zona pampeana, como fue el caso de Ramón J. Castillo, o del mismo Roca, que venía de una modesta familia tucumana. Finalmente, en provincias, el presupuesto nacional costea muchos cargos, en la administración pública, la administración, la justicia; por ejemplo, las famosas maestras normales, Estos sueldos, seguros y mejores que los locales, son la base de la pequeña fortuna de las modestas gentes decentes locales, convertidas, quizás, en tropa electoral del gobierno nacional.

2.

Paso ahora al segundo punto. Desde 1916 tenemos democracia electoral y grandes partidos democráticos y populares, como el radicalismo, y luego el peronismo. El radicalismo introdujo en el país la nueva forma de organización de los partidos, consistente en afiliación, organizaciones de base, ideario, programa y órganos de gobierno elegidos democráticamente en el nivel local, provincial y nacional. Es decir, todo lo que preveía la democracia institucional y federal. Con algunas variantes de importancia, que dejo de lado, también el peronismo tuvo, posteriormente, una organización de ese tipo. ¿Esto significa que, cuando el radicalismo y el peronismo gobernaron, la relación entre el gobierno central y los provinciales se movió un poco más hacia el federalismo? No. Todo lo contrario. Ambos partidos fueron los protagonistas de un proceso de incorporación ciudadana que, más allá de las formas, fijadas por sus estatutos partidarios, transcurrió por la vía del plebiscito y el liderazgo carismático, como era usual en su época. Yrigoyen y Perón establecieron una relación más directa con sus partidarios, que dependía poco de las maquinarias locales o provinciales. No hubo en las provincias líderes similares a escala provincial. Pero si los hubo, los líderes nacionales se ocuparon de sacarlos a tiempo.

Por esa debilidad de los liderazgos locales, las secciones provinciales del partido solían dividirse en facciones, que vivían en guerra encarnizada entre sí, y que afectaban el funcionamiento del gobierno. La intervención nacional disciplinadora siguió funcionando con Yrigoyen y con Perón, y más que antes. Más que antes. Para poner orden a la vez, en la provincia, y en el propio partido. Así, el presidencialismo se hizo más fuerte. El unicato, es decir la coincidencia en una persona del jefe de partido y el jefe de gobierno- se potenció con la legitimidad propia de un líder plebiscitario, que no dependió de acuerdos o de componendas partidarias. Los gobernadores se convirtieron en parte de ese orden que arrancaba desde la cúspide y bajaba hasta la base. Para Perón, sobre todo para el Perón de la segunda parte de su presidencia, los gobernadores eran los delegados tácticos del comando estratégico, o sea, él. En suma, los partidos populares y democráticos fortalecieron el poder presidencial, y redujeron el espacio de los gobiernos provinciales.

3.

El tercer punto que quiero tratar es la cuestión del reparto de los recursos fiscales. Recién miraba de manera conjunta la experiencia de gobierno del radicalismo y el peronismo, pues tienen muchas cosas en común. Sin embargo, entre ambos gobiernos, en los años '30, sucede algo muy importante: el surgimiento del Estado dirigista, diseñado por Federico Pinedo y Raúl Prebisch para enfrentar la crisis de 1930. Un punto importante de sus reformas fue la creación del impuesto a los Réditos, que acabó con la dependencia de las importaciones. Simultáneamente se produjo el establecimiento de un régimen de coparticipación federal, en 1934. De momento, este régimen tuvo un criterio "devolutivo": devolver lo recaudado. Tanto aportan las provincias, tanto reciben. Lo más importante fue que las provincias iniciaron el camino del abandono de la responsabilidad de la recaudación fiscal, cediendo ese campo al Estado central. Esto fue malo para el federalismo. Otros mecanismos de intervención estatal, más conocidos, fueron el Control de cambios, el Banco Central, las Juntas Reguladoras. El peronismo avanzó por ese camino, potenció esos instrumentos, y terminó de configurar lo que Marcelo Cavarozzi ha llamado "la matriz estado céntrica". En la coparticipación hubo un cierto margen para la negociación con los gobiernos provinciales, pero lo más importante, indudablemente, fue el aumento del gasto del gobierno central y su manejo arbitrario -quiero decir, sin rendir cuentas-, que acompañaron la evolución del régimen peronista. Un ejemplo extremo es la Fundación Eva Perón, en la cual nunca fue posible distinguir la parte pública y la parte privada, y cuyo presupuesto y manejo contable, siguen siendo un enigma para los que quieren estudiarlo.

4.

Desde 1958, la época de Frondizi, los recursos manejados desde el Estado aumentaron notablemente, con los distintos regímenes de promoción, como la promoción de las inversiones externas o promoción industrial regional. Entramos en la fase conocida como “el Estado de franquicia”, o también, “el estado prebendario”. Se trata de un estado muy grande, con una gran capacidad para dirigir los recursos, y simultáneamente, muy débil: institucionalmente débil, políticamente débil. Su existencia consistió en negociar cotidianamente con aguerridas corporaciones de intereses, que se disputaban la orientación de esos recursos. Son –siguen siéndolo– corporaciones frecuentemente enquistadas en las mismas agencias estatales.

La negociación con las provincias me parece un caso dentro de este conjunto de disputas corporativas alrededor de lo que el Estado podía dar. Quiero mirar esta cuestión examinando sucesivamente a los distintos gobiernos democráticos, desde fines de la década del '50 hasta ahora, para ver cómo afrontaron esas negociaciones en torno de un Estado providente y prebendario. Dejo de lado a los gobiernos militares, que tienen una dinámica propia, por cierto muy interesante y compleja.

Los gobiernos de Frondizi e Illia se caracterizaron por su debilidad, su insanable debilidad, derivada de la ilegitimidad que generó la proscripción del peronismo. En esos años el panorama político electoral fue muy complejo, mucho más complejo que en la etapa democrática anterior. A diferencia de aquella, no había una fuerza política unificadora. Los partidos no peronistas se fracturaron, y además surgieron muchos partidos provinciales, algunos de ellos neoperonistas, y otros conservadores. Uno de los aspectos de la puja corporativa, característica de estos años, posibilitada por la debilidad política de los gobiernos, fue el tironeo federal. El tironeo entre el Estado central y las provincias, por el reparto de los recursos fiscales. ¿Cómo funcionó ese tironeo?

No sé bien qué pasó en la época de Frondizi. Frondizi tenía amplia mayoría en el Congreso, de modo que allí no debió negociar. A la vez, tampoco tuvo nunca la intención de utilizar el Congreso como espacio de negociación. La negociación deben de haberla llevado a cabo los gobernadores provinciales. De hecho, obtuvieron puntos adicionales en el reparto de los fondos coparticipables. Quizás esto ocurrió en el Consejo Federal de Inversiones, que se fundó en 1959, pero en verdad no lo sé bien. Por otra parte, es sabido que Frondizi utilizó recursos estatales para ganar elecciones, sobre todo en provincias pobres. Le fue bien, pero no le alcanzó para derrotar al peronismo en las decisivas elecciones de 1962.

Es más conocido lo que ocurrió con Illia. Illia no tenía mayoría en el Congreso, y debió convivir con partidos opositores y con partidos provinciales, que le vendieron razonablemente caro su apoyo parlamentario. Las provincias obtuvieron mucho del gobierno central, pero sin reclamar o hacerse cargo de la responsabilidad de recaudar lo que estaban reclamando. Es decir que en este juego de corporaciones frente al Estado, las provincias se comportaron más o menos,

como simultáneamente se comportaban los sindicalistas: presionar sin asumir responsabilidades. Esto no es bueno para el federalismo. En la época, este chalaneo parlamentario fue incorporado a la desprestigiada imagen de las instituciones, e integró como un elemento más la crítica de la democracia parlamentaria que avanzó demoleedoramente desde el momento mismo que asumió Illia, y culminó con la glorificación de Onganía en 1966. A la distancia, sin embargo, me parece que el Congreso era el mejor ámbito para esas negociaciones, aunque haya habido un poco de chalaneo. El ámbito más público y transparente posible por entonces.

5.

Salteo las dos dictaduras y el interludio del '73, y paso al último cuarto de siglo, para preguntarme qué ha pasado en esta materia durante los 25 años de democracia. No me voy a lo que muchos de nosotros esperamos en 1983: las ilusiones de 1983. En buena medida esas ilusiones han quedado ya archivadas, no son significativas para las nuevas generaciones. De modo que voy a enfocar las cosas en lo que realmente pasó, más allá de lo que queríamos que pasara.

Puntualizo algunas cuestiones bien conocidas. La primera es que la democracia que tenemos se ha desarrollado en el contexto de una profunda crisis estatal. Me parece que este es el punto de partida para cualquier cosa que se diga sobre la democracia en su historia reciente. No se trata de la democracia para un Estado que funciona, sino la democracia para un Estado que se desmorona y que no empieza a reconstruirse. Estamos en el final de esa historia de la "matriz estado céntrica". Sus rasgos conocidos son la crisis fiscal y la reducción de los grandes programas nacionales de financiamiento. Todo esto que se organizó a partir del año '58. No se trata de la desaparición, pero sí de la focalización de los subsidios estatales, tanto los subsidios llamados sociales, como los subsidios de viejo estilo, que llamaba prebendarios. Agregaría ahora un tercer género de subsidio, que llamaría políticos. En los tres casos, la caracterización que corresponde es, en mi opinión, arbitrariedad en el manejo. La crisis fiscal es más aguda en las provincias por la transferencia de servicios como la educación, por ejemplo, y también porque los gobiernos provinciales se han hecho cargo de absorber una parte de la desocupación provocada por la transformación económica. En suma, al cabo de este pequeño panorama, subrayo dos puntos: discrecionalidad mayor y mucho más déficit.

Segunda cuestión. La democracia se ha construido con partidos políticos que son muy diferentes, no sólo de lo que imaginamos en 1983, sino también de los partidos que tuvimos en la larga primera experiencia democrática de radicales y peronistas, hasta 1955. Pese a que los partidos tienen su historia y su tradición, en verdad son partidos con poca ideología y escasa magia carismática. Conmueven mucho menos de lo que conmovían sus predecesores, hay en ellos mucho menos reclamo de esencia nacional -esto es bueno-, y mucha menos hegemonía, lo que también es bueno. Hay mucho más pluralismo, lo que es excelente. Pero por otro

lado, con el ejercicio regular de las elecciones, con la necesidad de “producir” regularmente resultados electorales, aumentó notablemente el uso de recursos estatales para producirlos. Gracias a esos recursos, en cada provincia el gobernador puede establecer un firme control de la situación, al igual que lo hacen los intendentes del conurbano bonaerense.

La pregunta que sigue es: ¿de dónde obtienen esos recursos estos gobiernos provinciales, cuyo déficit financiero es mucho mayor que a escala nacional? . En cada provincia, o en cada intendencia -me parece que a esta altura, las intendencias son tan importantes como las provincias- los recursos provenientes del gobierno central son decisivos para la “producción” del sufragio, y aún para la subsistencia fiscal de las provincias. Esto vale tanto para las provincias poco viables en términos fiscales como para las que son viables, pero que tienen una larga historia de abandono de su independencia fiscal. Lograr esos recursos del gobierno central es hoy la clave y la esencia de la política. Fabiana Ríos, gobernadora de Tierra del Fuego, nos puede contar cómo hacen los que no lo logran.

En estos veinticinco años las cosas fueron un poco distintas, según se tratara de gobiernos centrales débiles o fuertes, lo que está en buena medida asociado, pero no solamente, con que fueran o no fueran peronistas. El primer caso es el gobierno de Alfonsín, que fue un poco débil al principio, y mucho más después de 1987. El Congreso fue el lugar de la negociación, como en tiempos de Illia. Lo que se negoció fue aquello que desde el poder central se podía hacer por una provincia, como el reparto de los ingresos fiscales, la obra pública u otros beneficios indivisibles, que se otorgan globalmente.

El segundo caso es el gobierno de Menem. Su fuerza no provino de la magia del liderazgo carismático, sino del contexto de la crisis, el desprestigio de cualquier otra alternativa política, y el impulso social a lo que hoy se llama el decisionismo de emergencia. Esto le dio a Menem un amplio margen. Es sabido que ese poder fue usado para operar una drástica transformación y reducción del Estado, pero curiosamente, en ese proceso el Estado central concentró aún más el manejo de los ingresos fiscales a través de los llamados pactos fiscales. Pero sobre todo, su fuerza provino del hábil manejo de los recursos para la formación de clientelas entre los gobiernos provinciales e intendencias. Cuando comenzó la recesión que acompañó los últimos años de su gobierno, y a la vez se evidenció que difícilmente sería reelegido, el poder de Menem amenguó. Resurgió el Congreso como lugar de los reclamos y como ámbito de negociación, y los senadores fueron clave en esa historia. Hay dudas sobre si lo que se negociaba eran beneficios generales indivisibles -por ejemplo, puntos en la coparticipación- o beneficios particulares, solo divisibles entre los senadores. No toda negociación es necesariamente la que a uno le gustaría.

Estamos llegando al presente, y las cuestiones generales que plantea. Dicho de una manera una manera muy esquemática, el funcionamiento actual se parece, sobre

todo, al del Partido Autonomista Nacional roquista de principios del siglo XX. Inclusive con sus conflictos. El partido Justicialista, con bastante menos magia que la que tuvo en sus buenos tiempos, recuerda la Liga de Gobernadores que organizó el PAN. Hay gobiernos electores, y producción del sufragio, con el combustible de los recursos estatales, que vienen centralmente del gobierno nacional. La negociación por los recursos, ya sean subsidios políticos, sociales o prebendarios, se realiza entre el gobierno nacional y los gobernadores, con intervención variable, pero más bien secundaria del Congreso. No obstante, esa intervención del Congreso no es desdeñable, y por épocas es significativa. Hoy nos parece que quizás la mayor novedad de estos meses sea que el Congreso aparece como un ámbito alternativo, y claramente más abierto y transparente para esa negociación. Al menos, algunas de las discusiones constan en la actas.

Si se considera cómo han sido designados los congresistas, es decir cómo han sido incorporados a las listas, resulta que frecuentemente surgen del acuerdo político entre el gobierno provincial y la jefatura nacional. La pregunta es entonces: ¿a quién representan los congresistas? ¿A esa jefatura?, ¿A las provincias? ¿A ellos mismos, devenidos en corporación? Como aspiración, ciertamente lejana, suponemos que debería existir una preocupación compartida y un ámbito adecuado para discutir el reparto de este tipo de recursos, con criterios de equidad o de interés general. Es lo que decimos que debería ocurrir. En verdad, no se vislumbra mucho de eso, salvo en ámbitos amables como éste, que -aunque poblados por quienes han hecho de la política su profesión- no parecen exactamente los mismos que los de la política. Muchas gracias.